



# Las falacias del realismo periférico. Un análisis en torno a sus costos como estrategia de política exterior\*

Nicolás Creus\*\*

## Resumen:

El presente trabajo se propone demostrar que la implementación estricta de una estrategia consonante con los principios del realismo periférico puede acarrear costos y riesgos importantes para la política exterior de un Estado. Esto se explica en función de la existencia de múltiples falacias en los supuestos de partida de la teoría que alteran la ecuación propuesta en la misma. Estas falacias constituyen un velo que es necesario correr para poder avanzar hacia un cálculo costo-beneficio más sofisticado y genuino. Si bien las falacias expuestas a lo largo del trabajo son funcionales a la reducción de costos y riesgos derivados de políticas confrontacionistas, al mismo tiempo contribuyen a la generación de otros costos y riesgos como consecuencia de la implementación de una estrategia de alineamiento.

## Abstract:

The purpose of this article is to show that the strict implementation of a strategy according to the principles of peripheral realism can involve important costs and risks for the foreign policy of a State. This can be explained by the existence of multiple fallacies in the underlying assumptions of the theory that alter the equation proposed in it. These fallacies are like a veil that must be lifted in order to move towards a more sophisticated and genuine cost-benefit analysis. The fallacies exposed in the article are functional to the reduction of the costs and risks caused by confrontation policies, but at the same time produce other costs and risks which are a consequence of the implementation of an alignment strategy.

## Palabras clave:

Realismo periférico – falacias – política exterior argentina – alineamiento – costos y riesgos

## Key words:

Peripheral realism – Fallacies – Argentine foreign policy – Alignment – Costs and risks

---

\* Enviado: 19 de diciembre de 2012. Aprobado: 30 de abril de 2013.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR); Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Docente adscripto de “Política Internacional Argentina”, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

## Introducción

El realismo periférico<sup>1</sup> formulado por Carlos Escudé (1992;1995), en tanto propuesta y esfuerzo para la construcción de una teoría sobre las estrategias de política exterior de países periféricos constituyó, sin lugar a dudas, un aporte fundamental al debate teórico de la política exterior argentina, al tiempo que contribuyó enormemente a la consolidación de la misma como campo disciplinar.

Al momento de elaborar su propuesta teórica, Escudé sostenía que el desarrollo, tanto en materia de relaciones internacionales como de teoría de política exterior en los países periféricos como Argentina, era bastante pobre. A su entender, los países del Tercer Mundo se caracterizaban por la importación acrítica de las teorías tradicionales gestadas en los países centrales, lo cual a su vez implicaba interpretaciones erróneas y una consecuente mala utilización de las mismas. Según Escudé (1995:I,10), “las teorías realistas han contribuido a justificar políticas exteriores agresivas del Tercer Mundo que han hecho daño no sólo a la comunidad interestatal sino también a los mismos países que las pusieron en práctica”. Similarmente, en cuanto a las teorías interdependentistas e institucionalistas (liberales), el autor agrega que las mismas “han contribuido a una sobreestimación de los costos para el mundo industrializado de las políticas confrontativas de algunos Estados del Tercer Mundo y por lo tanto a una sobreestimación del margen de maniobra de dichos Estados” (Escudé, 1995:I,10).

De esta manera, Escudé cuestiona en forma explícita y directa las teorías tradicionales —por lo menos en lo que respecta a su aplicación en el contexto de los países en desarrollo—, pero también critica, aunque de manera implícita e indirecta, los desarrollos producidos hasta ese entonces en el país, justamente por entender que en algún punto implicaban relecturas y adaptaciones equivocadas de la teoría de las Relaciones Internacionales a la realidad de la política exterior argentina. En consonancia, con este razonamiento Escudé (1992;1995) hace referencia a diferentes falacias en las que incurren tanto académicos como decisores políticos como producto de tales malinterpretaciones, todo lo cual conduce inevitablemente a la implementación de políticas costosas.

Es en este contexto de ideas donde Escudé formula el realismo periférico, el cual, más allá de las críticas y cuestionamientos a las premisas realis-

---

<sup>1</sup> Si bien la propuesta teórica de Escudé aparece plenamente desarrollada y explicitada en sus obras *El realismo periférico* (1992) y *El realismo de los Estados débiles* (1995), algunos aspectos que marcan el origen de su reflexión y su correspondiente fundamentación empírica pueden rastrearse ya en su tesis doctoral, titulada *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina* (1983), así como también y sobre todo en el libro *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío* (1986).

tas –fundamentalmente en su vertiente estructural (neorrealismo)–, representa según el propio autor un tipo de realismo, en tanto que “aboga por un comportamiento interesado que puede sintetizarse en el consejo ateniense a los melios, en la clásica obra de Tucídides” (Escudé, 1995:VI,8). El autor argumenta que es preciso distinguir entre un realismo del centro y un realismo de la periferia, es decir, un realismo que se ajuste a las necesidades y limitaciones de aquellos que tienen un menor poder relativo.

En línea con estas apreciaciones, el realismo periférico propone que la reducción de costos y riesgos debería ser el principal objetivo de la dimensión política de la política exterior de un Estado dependiente (Escudé, 1992:112). No obstante, más allá de esta afirmación, el objetivo del presente trabajo radica en demostrar que la implementación estricta de una estrategia consonante con los principios del realismo periférico también puede acarrear costos y riesgos importantes para la política exterior de un Estado. Esto se explica en función de la existencia de múltiples falacias en los supuestos de partida, que se retroalimentan y alteran la ecuación propuesta en la teoría.

En las secciones subsiguientes se procede a identificar y analizar algunas de estas falacias, tales como: la visión rígida del sistema internacional; la dicotomía alineamiento-confrontación; la no distinción entre aprovechamiento de márgenes de maniobra y confrontación; la concepción del poder como sinónimo de la posesión de recursos materiales; y la separación entre política y economía. Por último, se dedica un apartado final a las conclusiones.

### **La visión rígida del sistema internacional y sus falacias derivadas**

Todo intento de teorizar sobre la política exterior exige un análisis en torno a la estructura y el funcionamiento del sistema internacional. En tal sentido, Simonoff (2012:38) cuestiona que Escudé procediera a un abordaje más minucioso de esta variable recién después de analizar en primera instancia las particularidades de la política exterior argentina. Sin embargo, más allá de esta crítica, lo cierto es que en su construcción teórica subyace la visión del sistema internacional expresada posteriormente con mayor detalle. En su obra *El realismo de los Estados débiles* (1995), Escudé dedica varias páginas para discutir y cuestionar la lectura de la perspectiva neorrealista de Kenneth Waltz, que define al sistema internacional como una estructura anárquica. En contraposición, a su entender el sistema internacional es claramente jerárquico<sup>2</sup> (con reglas escritas y no escritas). En tal sentido, distingue una estructura compuesta por tres categorías de Estados: 1) Estados que crean y estable-

---

<sup>2</sup> Esta particularidad también fue advertida por Juan Carlos Puig (1984). La diferencia entre ambos autores radica en que, para Puig, es posible identificar criterios y factores que le otorgan cierta flexibilidad al régimen internacional, mientras que Escudé adopta una visión rígida del mismo.

cen las reglas; 2) Estados que obedecen dichas reglas; y 3) Estados que se rebelan y se niegan a aceptar las reglas establecidas<sup>3</sup>.

Esta caracterización nos coloca frente a la primera falacia, puesto que si bien puede resultar gráfica en términos muy generales, la misma revela una visión rígida y simplista del sistema internacional y su dinámica, con un escaso —o nulo— margen para el cambio. En este esquema, para un Estado periférico como Argentina —que no tiene el privilegio de pertenecer al selecto grupo de quienes crean y establecen las reglas—, parece no existir ninguna alternativa más allá de la aceptación acrítica de las reglas o el rechazo total de las mismas.

**... esta insuficiencia y/o simplificación teórica a la hora de analizar el sistema internacional tiene implicancias normativas concretas, en tanto que limita las opciones estratégicas disponibles para la política exterior de un Estado periférico a la elección entre el alineamiento o la confrontación, como si ninguna otra estrategia fuera posible.**

Claramente, esta insuficiencia y/o simplificación teórica a la hora de analizar el sistema internacional tiene implicancias normativas concretas, en tanto que limita las opciones estratégicas disponibles para la política exterior de un Estado periférico a la elección entre el alineamiento o la confrontación, como si ninguna otra estrategia fuera posible. De este modo, la falacia de la visión rígida del sistema internacional conduce inevitablemente a otra falacia, la dada por la dicotomía alineamiento-confrontación. La lectura de Escudé en este punto resulta determinista y extrema, puesto que no admite la posibilidad de aprovechar los intersticios que presenta el orden internacional —o incluso la posibilidad de crear nuevos espacios de

actuación— para influir en alguna medida en el proceso de creación de reglas y normas, procurando incorporar aspectos o introducir modificaciones que reflejen de una manera más adecuada los propios intereses nacionales, sin caer necesariamente en los extremos del alineamiento o la confrontación con las grandes potencias que moldean el funcionamiento del sistema. Además, cabe destacar que el alineamiento implica adaptar los objetivos políticos a los de la potencia dominante en la región (Escudé, 1992:45), de modo que no es suficiente con reconocer su liderazgo y su conducción estratégica, tal como se postula desde otros enfoques teóricos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Sus reflexiones en torno a la estructura y el funcionamiento del sistema internacional son retomadas y abordadas con mayor detalle en *Estado del Mundo* (1999). Asimismo, en *Principios de Realismo Periférico* (2012) reafirma la caracterización propuesta en *El realismo de los Estados débiles* (1995).

<sup>4</sup> La teoría de la autonomía formulada por Juan Carlos Puig sostiene que la autonomía heterodoxa constituye el estadio deseable para la política exterior de un país periférico como Argentina. Desde este enfoque se acepta la conducción estratégica de la potencia dominante, pero se

En su análisis, Escudé no niega la existencia de márgenes de maniobra para los Estados más débiles; sin embargo —por alguna razón que no explica— asume que estos espacios sólo son utilizados para la confrontación, por lo cual desaconseja su aprovechamiento producto de los costos que conlleva dicho comportamiento. En este punto es posible identificar otra falacia, derivada de entender el aprovechamiento de márgenes de maniobra como sinónimo de confrontación. Si bien es cierto que en el caso de muchos Estados la citada equiparación puede ser correcta, esto no necesariamente es válido en términos generales, puesto que se trata de conceptos diferentes. Un Estado puede aprovechar los espacios de actuación que se generan en el plano internacional para impulsar políticas que no necesariamente impliquen confrontación. Es posible apreciar como esta última falacia sustenta buena parte de las críticas de Escudé al concepto de autonomía, así como también sus propuestas de redefinición de la misma en función de las prescripciones del realismo periférico<sup>5</sup>.

Claramente, las falacias citadas introducen distorsiones importantes sobre la realidad en la que se pretende actuar. Tal como se destacó en otro trabajo:

“el alineamiento automático que prescribe Escudé le quita espacio a la política exterior para construir y trabajar su *poder político-diplomático*<sup>6</sup>, en tanto que constituye un modelo de inserción que implica cierta renuncia a la capacidad de generar iniciativas propias; además, condiciona la formación de alianzas alternativas. Todo esto representa un costo importante para un Estado periférico que busca reposicionarse en la escena internacional” (Creus, 2011:64).

En contraposición al pensamiento de Escudé, en estas líneas se sostiene que un Estado periférico puede encontrar y/o generar espacios o nichos de participación que le permitan tener un rol activo e incluso propositivo y

---

discrepa abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: a) en el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas; c) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (Puig, 1984:78).

<sup>5</sup> Según Escudé (1992:45-46), “la autonomía debe redefinirse en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción. La autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada”.

<sup>6</sup> Se entiende por *poder político-diplomático* la habilidad de un Estado para construir coaliciones, para movilizar apoyos en diversos ámbitos, para impulsar propuestas, para solucionar conflictos y acercar posiciones, para influir en la fijación de los temas de agenda, para encontrar y/o crear nichos de participación o incluso para moldear preferencias, valiéndose fundamentalmente de la diplomacia, tanto multilateral como bilateral. La forma en la cual un Estado maneja y estructura su entramado de alianzas es de vital importancia para la construcción de *poder político-diplomático*.

constructivo, tendiente a mejorar el ambiente internacional así como también la posición estratégica del país en el mismo —y esto tal como se mencionó anteriormente, sin caer en el extremo de la confrontación—. La historia diplomática argentina brinda numerosos ejemplos al respecto. Resulta evidente que entre las alternativas de aceptar las reglas casi sin cuestionamientos y rechazarlas abiertamente, existe una gran cantidad de posibilidades que reflejan, asimismo, la complejidad de la política internacional contemporánea.

Paradójicamente, las reflexiones de Escudé en torno al sistema internacional contribuyen a reafirmar su propia expresión respecto a que las prescripciones del realismo periférico son independientes de la evolución del propio sistema internacional (Escudé, 1992:24). No importa el tipo de orden que adopte el sistema o sus características particulares, la política exterior de un Estado periférico debe mantenerse dentro de los límites prescriptivos del realismo periférico. De este modo, el orden internacional no constituye una variable relevante en su reflexión teórica; esto tiene que ver justamente con el carácter rígido que le atribuye a la estructura del sistema, el cual limita y constriñe las posibilidades de actuación de los Estados de menor poder relativo.

Por esta razón, se puede entender que, desde la perspectiva de Escudé, las recientes transformaciones del poder mundial, en términos de transición y difusión (Nye, 2011), no ameritan cambios sustanciales en la estrategia de política exterior. En sus últimos trabajos destaca que el principal cambio para Argentina tiene que ver con la transición de poder que marca la emergencia de China como gran potencia (Escudé, 2011). En este contexto, el realismo periférico debe mantenerse, aunque ahora debe ser redireccionado y practicado principalmente en relación a este último Estado, casi como si el ascenso de China implicara un automático reemplazo del hegemon anterior, Estados Unidos. Concretamente, Escudé ve en este proceso una oportunidad para la construcción de una nueva alianza de poder. Siguiendo en el plano de la transición, en sus revisiones Escudé no hace referencia a las implicancias del ascenso del resto de los Estados emergentes, así como tampoco brinda precisiones respecto a la estrategia a seguir para con Estados Unidos y cómo se complementaría eventualmente este vínculo con China en el marco de una estrategia realista periférica<sup>7</sup>.

En lo que respecta a la difusión de poder, nada dice al respecto. Este fenómeno —producto entre otras cosas de la compleja naturaleza del poder y la irrupción de actores no estatales y amenazas globales—, justamente pone

---

<sup>7</sup> Distintos interrogantes interesantes en este mismo sentido, no resueltos por el realismo periférico en su reactualización, aparecen planteados en el trabajo de Zubelzú (2012), donde analiza la política exterior argentina contemporánea tomando como eje el concepto de inserción internacional.

de manifiesto la imposibilidad de pensar la política internacional desde marcos tan rígidos como los que sustenta el realismo periférico. Muchos de los problemas internacionales actuales ya no pueden ser abordados desde enfoques unilaterales y requieren la participación y la cooperación de diferentes Estados para su resolución. No obstante, más allá de esta apreciación, la difusión de poder no parece ser un aspecto relevante en su análisis para determinar la estrategia de política exterior de un Estado como Argentina.

Claramente, tal como se trasluce en este apartado, la visión rígida y simplista que Escudé sostiene en su análisis respecto al sistema internacional y su funcionamiento, se refleja y es consonante con el determinismo que el autor manifiesta en su análisis de la política exterior.

### **La falacia de concebir el poder como sinónimo de la posesión de recursos materiales**

El poder constituye la principal variable a considerar para determinar la jerarquía y el grado de rigidez de la estructura del sistema internacional. Tal como advierte Berenskoetter (2007:1), las formas de entender el poder “determinan cuáles actores y relaciones consideramos relevantes y dónde localizamos espacios políticos —en breve, cómo conceptualizamos la política mundial—; es pertinente por tanto estar atentos a las diferentes maneras en las cuales el poder puede ser definido”. En tal sentido, la falacia a tratarse en este apartado se retroalimenta y refuerza claramente con la primera falacia abordada en la sección anterior y sus derivadas.

Escudé (1992;1995) es muy crítico de aquellos enfoques teóricos que alientan a los Estados periféricos a aprovechar los márgenes de maniobra que presenta el sistema internacional, debido a que entiende que estos promueven la implementación de “políticas de poder sin poder” que terminan siendo sumamente costosas. En relación a este tema, el autor entiende que uno de los principales errores que cometen, tanto los académicos como los decisores de las políticas exteriores de los países del Tercer Mundo, radica en caer en la “falacia de que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil”. Según Escudé (1992:86) “los internacionalistas latinoamericanos han aplicado el concepto de balance de costos-beneficios a los Estados Unidos (cuando ese país puede darse el lujo de afrontar más pérdidas o costos que ningún otro en el mundo), mientras que respecto a las políticas exteriores latinoamericanas no han pensado en términos de costos y beneficios, sino en términos de márgenes de maniobra”.

Éstas constituyen algunas de las principales aristas de la crítica de Escudé a la búsqueda de autonomía como principal objetivo de la política exterior de un Estado periférico. Tal como se argumenta en otro trabajo, “al introducir la cuestión de los costos, Escudé realiza un aporte interesante al debate autonómico, en tanto que invita a considerar las capacidades de los Estados



para determinar sus posibilidades de desarrollar políticas autónomas; sin embargo, su definición del poder se circunscribe de manera estricta a la posesión de recursos materiales” (Creus, 2011:61-62).

La reflexión sobre el poder es fundamental no sólo para desentrañar la complejidad de la política internacional, sino también para el análisis y la formulación de la política exterior de un Estado, en tanto que le permite evaluar desde una óptica más sofisticada los recursos disponibles, así como también las diferentes posibilidades y formas de utilizarlos. No obstante, los principales enfoques teóricos en torno a la política exterior argentina se sustentan en concepciones del poder rudimentarias y simplistas (Creus, 2011).

***La reflexión sobre el poder es fundamental no sólo para desentrañar la complejidad de la política internacional, sino también para el análisis y la formulación de la política exterior de un Estado, en tanto que le permite evaluar desde una óptica más sofisticada los recursos disponibles, así como también las diferentes posibilidades y formas de utilizarlos.***

El realismo periférico adopta una concepción del poder entendido como sinónimo de la posesión de recursos materiales, desestimando —entre otras cosas—, el carácter relacional<sup>8</sup> del concepto y, consecuentemente, las diferentes dimensiones en las que opera<sup>9</sup>. Definir el poder en términos de la posesión de recursos permite presentarlo como algo concreto, observable y medible, lo cual facilita los cálculos de los hacedores de la política exterior, en tanto que se establece una relación cuasi directa y lineal entre los recursos que un Estado posee y la posibilidad de lograr resultados deseados. En función de este enfoque, Escudé concluye fácilmente que Argentina no dispone de recursos materiales suficientes para actuar en la política internacional y, por tanto, una estrategia de alineamiento con el hegemon resulta la mejor opción disponible.

Sin embargo, tal abordaje representa una simplificación excesiva de la naturaleza del poder y consecuentemente de la realidad internacional y su dinámica. Tener una concepción del poder tan estrecha limita al Estado fuertemente en su comportamiento externo. Si bien la posesión de recursos constituye sin dudas un parámetro importante para evaluar las posibilidades de un Esta-

<sup>8</sup> En muchos análisis es común entender el poder como recurso, contemplando sólo un aspecto de la discusión teórica. Uno de los principales debates en torno a los análisis del poder radica en la distinción entre el poder entendido meramente como posesión de recursos y el poder concebido como un concepto relacional, puesto en ejercicio. Desde este último enfoque, se advierte que el poder siempre depende del contexto en el cual se ejerce. Al respecto, ver Schmidt (2007), Baldwin (2002).

<sup>9</sup> Para un análisis sobre las diferentes dimensiones del poder en las Relaciones Internacionales, ver Berenskoetter (2007), Nye (2011).



do para actuar en la política internacional y obtener resultados, lo cierto es que no se puede ni debe ignorar la complejidad del poder en las relaciones internacionales, así como tampoco la multiplicidad de factores y variables que intervienen en la movilización y utilización de los distintos recursos disponibles. No tomar en consideración estas cuestiones puede acarrear costos y riesgos importantes en materia de política exterior.

Keohane y Nye (1977) reconocen que la naturaleza del poder en las relaciones internacionales se ha vuelto más compleja, producto de los avances tecnológicos y la aparición de nuevos tipos de poder en un contexto de creciente interdependencia y globalización. En la política mundial existen diferentes áreas de cuestiones en las cuales los países no se encuentran posicionados de la misma manera, es posible que aparezcan distintos liderazgos, producto de que un actor sea débil en un área pero fuerte en otra. La fuerza militar puede no ser útil y eficaz para solucionar una cuestión económica o ecológica.

De este modo, resulta evidente la imposibilidad de determinar si un actor tiene poder sólo en función de los recursos que posee; es preciso definir “poder para qué”. Se debe especificar quiénes están involucrados en una relación de poder, así como también qué áreas de cuestiones son consideradas (Nye, 2011:6). Este tipo de análisis permite a un Estado evaluar qué tipos de recursos resultan de mayor utilidad y cuál es la mejor forma de utilizarlos para ejercer poder en un contexto determinado o área de cuestión específica.

En tal sentido, no es posible ni aconsejable hacer generalizaciones en torno a las posibilidades de actuación de un Estado, exclusivamente sobre la base de la posesión de recursos –tal como lo hace el realismo periférico–. Resulta de vital importancia contextualizar los usos del poder y pensarlo en los espacios específicos en los cuales se pretende ejercer; habrá situaciones y cuestiones donde los recursos de poder disponibles serán más efectivos que en otras.

Ignorar el carácter relacional del poder y las diferentes dimensiones en las que opera, conduce al realismo periférico a una postura determinista, rígida y poco flexible en torno a las posibilidades de actuación de un Estado como Argentina, que no dispone de una gran cantidad de recursos materiales. El alineamiento es la opción estratégica que se desprende de la propuesta teórica. A entender de Escudé (1992:44-45) “Argentina debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias”, la política exterior debe

***... no es posible ni aconsejable hacer generalizaciones en torno a las posibilidades de actuación de un Estado, exclusivamente sobre la base de la posesión de recursos –tal como lo hace el realismo periférico–. Resulta de vital importancia contextualizar los usos del poder y pensarlo en los espacios específicos en los cuales se pretende ejercer, habrá situaciones y cuestiones donde los recursos de poder disponibles serán más efectivos que en otras.***

tener “el perfil más bajo posible en todos aquellos temas en que la política del país se contrapone con la de las potencias dominantes, y debe adaptar sus objetivos políticos a los de la potencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles”. Es probable que muy pocos estén en desacuerdo respecto a la necesidad de reducir las confrontaciones con las grandes potencias; sin embargo, la estrategia de alineamiento político como solución es excesiva, en tanto que tal como se mencionó anteriormente, implica cierta renuncia a la capacidad de generar iniciativas propias, al tiempo que reduce sensiblemente los espacios en términos de decisión soberana.

La falta de comprensión en torno a cómo opera el poder en el plano internacional constituye entonces un costo importante para la política exterior de cualquier Estado, puesto que le impide realizar una valoración y una utilización óptima de los recursos de los cuales dispone (Creus, 2011). En tal sentido, es menester romper con la tentación simplificadora de definir el poder exclusivamente en términos de la posesión de recursos. Las falacias a la hora de definir el poder llevan al realismo periférico a renunciar a la capacidad de generar iniciativas propias, subestimando las potencialidades del Estado, por entender que éste no podrá ejercer poder en ningún ámbito o segmento de las relaciones internacionales. Esto resulta difícil de imaginar, teniendo en cuenta el carácter multidimensional y la pérdida de fungibilidad del poder, la existencia de diferentes tipos de poder y la fuerte difusión que lo caracteriza en el contexto internacional actual, sumado a la multiplicidad de áreas de cuestiones en las cuales pueden intervenir y tomar partida los Estados.

### **La falacia de la separación entre política y economía**

La relación entre la dimensión política y la dimensión económica de una política exterior representa una cuestión compleja y difícil de abordar. Mucho se ha discutido, desde diferentes perspectivas teóricas, sobre cómo se articula el vínculo entre ambas –tanto en el campo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales como de la Economía–. Escudé, por su parte, dedica una especial atención a este tema para desarrollar su propuesta del realismo periférico. Justamente, en el marco de sus críticas a las teorías de Relaciones Internacionales producidas en los países centrales, el autor cuestiona e identifica como una falacia la premisa de Hans Morgenthau sobre la “autonomía de la esfera política” (Escudé 1995; 2012).

Escudé no acuerda con la definición que brinda Morgenthau (1948:6) sobre la política “como una esfera autónoma de acción y entendimiento, separada de las demás esferas, tales como la economía (entendida en términos de interés definido como riqueza), la ética, la estética o la religión”. Desde su mirada, tal definición subestima el significado de la máxima hobbe-

siana y mercantilista de que “la riqueza es poder y el poder es riqueza” (Escudé, 1995:III,15). Más allá de su interpretación y la validez de sus críticas en torno al trabajo de Morgenthau, Escudé (1995: III,16) señala correctamente que la separación entre la esfera política y la esfera económica no permite advertir la relevancia del vínculo que existe entre los factores económicos y el poder político. A su vez, subraya que este vínculo “es más inmediato cuanto más pobre es un país” (Escudé, 2012:44). Es evidente que el poder político necesita sustentarse sobre la posesión de ciertos recursos, aunque aquí cabe recordar que, tal como se destacó en el apartado anterior, la relación entre poder y posesión de recursos es sustancialmente más compleja que lo que se pretende desde algunos enfoques.

Más allá de lo desarrollado, paradójicamente, las críticas de Escudé no lo llevan a corregir la falacia de la separación entre política y economía. Lejos de esto, replica tal separación, aunque ahora lo hace subordinando la política a la economía. El poder político para Escudé es una consecuencia directa y lineal del poder económico; en tal sentido, un Estado periférico que carece de ambos debe priorizar la búsqueda del desarrollo económico, en cierta forma dejando de lado las discusiones de corte político en el plano internacional, como si ambas esferas no tuviesen nada que ver entre sí y fuesen fácilmente distinguibles y separables<sup>10</sup>.

De acuerdo con este planteo, Escudé separa las confrontaciones políticas de aquéllas de carácter económico, sugiriendo a los países periféricos eliminar las primeras, “reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder” (Escudé, 1992:44). En este punto, el ejemplo más claro desde el razonamiento de Escudé (1992:33) se refiere a las negociaciones comerciales externas, donde el autor valora positivamente la posición crítica de Argentina en lo que respecta a la cuestión del proteccionismo agropecuario europeo y norteamericano, que distorsiona los mercados internacionales en perjuicio de los productores más eficientes. Más allá del ejemplo referido, esta propuesta, que

***El poder político para Escudé es una consecuencia directa y lineal del poder económico; en tal sentido, un Estado periférico que carece de ambos debe priorizar la búsqueda del desarrollo económico, en cierta forma dejando de lado las discusiones de corte político en el plano internacional, como si ambas esferas no tuviesen nada que ver entre sí y fuesen fácilmente distinguibles y separables.***

<sup>10</sup> Esto, por ejemplo, se refleja claramente en la forma en la cual Escudé aborda la relación entre los conceptos de autonomía y desarrollo. A su entender, la autonomía no produce desarrollo, esto representa una “falacia” la relación es exactamente inversa en su reflexión teórica: “la autonomía se construye desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de manobras de política exterior, sino de ese desarrollo interno” (Escudé, 1992: 128).

puede parecer razonable y lógica para muchos, entraña dificultades propias al subestimar el estrecho vínculo que en la mayoría de las situaciones se vislumbra entre la dimensión política y la económica. En realidad, Escudé reconoce tal vínculo al momento de cuestionar las confrontaciones políticas, en

***Escudé parece sugerir que la dimensión política y la dimensión económica de la política exterior corren por andariveles distintos, que circunstancialmente pueden llegar a cruzarse. Al no advertir la íntima interrelación existente entre ambas dimensiones, se subestiman las implicancias económicas derivadas del alineamiento político.***

tanto que éstas son generadoras de costos económicos, pero lo desestima cuando justifica el alineamiento político.

Tal como fue mencionado, Escudé (1992:45) no duda en prescribir que la política exterior de un Estado periférico debe tener “el perfil más bajo posible en todos aquellos temas en que la política del país se contrapone con la de las potencias dominantes, y debe adaptar sus objetivos políticos a los de la potencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles”. Aquí, nuevamente, Escudé parece sugerir que la dimensión política y la dimensión económica de la política exterior corren por andariveles distintos, que circunstancialmente pueden llegar a cruzarse. Al no advertir la íntima interrelación existente entre ambas dimensiones, se subestiman las implicancias económicas derivadas del alineamiento político. En otras palabras, Escudé subestima la importancia de la política y, consecuentemente, no reflexiona sobre los costos que puede tener una estrategia de alineamiento en esta dimensión, sobre la dimensión económica. Tal

como advierte Simonoff (2012:39), “el autor nos habla de los costos de la política, pero nada de los que implica este abandono para el país periférico”.

En términos concretos, la falacia de la separación entre política y economía llevó a la política exterior de Argentina, durante la década del noventa, a adscribir de manera acrítica al “Consenso de Washington” como parte de su estrategia de alineamiento político con Estados Unidos, adoptando estrictamente las recetas neoliberales y dando curso a un fuerte proceso de liberalización comercial, apertura financiera y desregulación del mercado de capitales<sup>11</sup>. Todo esto, por supuesto, tuvo claras consecuencias –tanto directas como indirectas– sobre la estructura productiva y el modelo de desarrollo del país. Es interesante observar que Escudé siempre intentó despegar al realismo periférico de los modelos de política económica. A su entender, “el realismo periférico es compatible con cualquier modelo de política económica, ya

<sup>11</sup> Argentina fue así presentada como el “mejor alumno” en los mercados financieros, lo cual permite entender y explicar, entre otras cosas, el apoyo y la complicidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) para con las políticas implementadas en el país bajo el período en cuestión.

sea de cuño “liberal”, proteccionista o incluso marxista” (Escudé, 1992:283). En el presente trabajo, si bien se coincide con esta última apreciación, al mismo tiempo no se cree posible que un Estado con una política exterior realista periférica —en tanto estrategia de alineamiento político—, pueda adoptar un modelo de política económica relativamente autónomo, que responda a sus propios intereses y necesidades, que pueden ser en este plano diferentes o no convergentes con los del Estado eje del alineamiento. Es decir, el realismo periférico puede practicarse en relación con cualquier Estado, pero, casi inevitablemente, el modelo de política económica del Estado más débil se verá afectado y fuertemente condicionado por la adaptación de sus objetivos políticos a los del Estado más poderoso, tal como se desprende del ejemplo mencionado.

Escudé nada dice sobre este costo derivado del alineamiento, ni tampoco coloca el caso del “Consenso de Washington” como un ejemplo en donde, por verse afectados los intereses materiales, sería válido confrontar o al menos marcar diferencias, como sí lo hace en el área comercial respecto a los subsidios agrícolas. El “Consenso de Washington” claramente formó parte de una estrategia política con implicancias económicas, las cuales no pueden ser advertidas si se sostiene la adaptación, por parte del Estado periférico, de sus objetivos políticos a los de la potencia dominante. Marcar diferencias o intentar matizar algunos aspectos de las prescripciones del “Consenso de Washington” implicaría entonces establecer diferencias políticas con la potencia dominante, algo que se presenta como vedado desde los fundamentos del realismo periférico.

Escudé (1992:288) sostiene que “los conflictos deben acotarse al plano de lo material y no introducir variables políticas a la discusión”, como si las negociaciones y los problemas comerciales o financieros no tuvieran un trasfondo político. De hecho, muchas de las cuestiones técnicas que se abordan en las negociaciones comerciales o financieras tienen en realidad un origen y argumentos políticos. Del mismo modo, en muchas ocasiones las partes, en pos de mejorar su posición en una negociación, pujan por determinar el carácter (técnico o político) que debe darse al tratamiento de una cuestión particular; esa puja es justamente el reflejo de posiciones y definiciones políticas<sup>12</sup>. Es difícil en tal sentido imaginar una separación tajante entre ambas áreas.

Más allá de estas apreciaciones y en función de todo lo desarrollado hasta aquí, el realismo periférico subestima el rol y la importancia de la dimensión política para la política exterior de un Estado periférico, razón por la cual no advierte, por ejemplo, los costos económicos que se pueden derivar de una estrategia de alineamiento político. En consonancia, con

---

<sup>12</sup> Para citar un ejemplo, esto resulta bastante evidente en las negociaciones con el FMI y otros actores en torno al proceso de renegociación y reestructuración de la deuda externa argentina. Al respecto, ver Miranda (2003), Lavagna (2011).

esto Escudé cuestionó la posición y la estrategia de negociación sostenida por Argentina con el FMI y los principales actores financieros internacionales en el proceso de reestructuración de su deuda externa, luego de la declaración de *default* de 2001, así como también cuestionó la posición de Brasil en las negociaciones comerciales en el marco de la Ronda Doha y su liderazgo en la constitución del G-20 (comercial) en la Conferencia Ministerial de Cancún en 2003, calificando —de manera negativa— al primer caso como “desafío al orden financiero global” y al segundo caso como “desafío al orden comercial” (Escudé, 2004).

Las definiciones y los ejemplos referidos dejan al desnudo y en evidencia el grado de alcance del alineamiento que se propone desde la teoría y la necesidad de corregir la falacia de la separación entre política y economía.

## Conclusiones

El realismo periférico realizó aportes significativos al debate sobre la política exterior de los Estados periféricos en general y de Argentina en particular. Es destacable el llamado de atención que hace en torno a la necesidad de considerar en la ecuación de la formulación de la política exterior, los costos y riesgos de implementar determinadas políticas, para un Estado con las características de Argentina. Tal como se mencionó, desde el realismo periférico se entiende que la reducción de costos y riesgos es el principal objetivo de la dimensión política de la política exterior de un Estado dependiente (Escudé, 1992:112).

No obstante, es posible identificar algunas falacias en los supuestos de partida de la propuesta teórica que atentan contra el citado objetivo, en tanto que distorsionan la realidad y justifican el carácter radical de su prescripción normativa, a saber, el alineamiento político con la potencia dominante. De este modo, si bien las falacias desarrolladas a lo largo del trabajo son funcionales a la reducción de costos y riesgos derivados de políticas confrontacionistas, al mismo tiempo contribuyen a la generación de otros costos y riesgos, como consecuencia de la implementación de una estrategia de alineamiento.

En el presente trabajo se considera saludable y conveniente para la política exterior de un Estado periférico con escasos recursos materiales, reducir el nivel de confrontaciones externas, sobre todo en aquellas cuestiones estratégicas vitales ligadas a la seguridad internacional. Sin embargo, adaptar los objetivos políticos de la política exterior a los de la potencia dominante constituye una propuesta excesiva y determinista, la cual va más allá de aceptar el liderazgo y la conducción estratégica de la potencia. Tal como se advirtió, el alineamiento político implica la renuncia a la capacidad de generar iniciativas propias o incluso matizar las iniciativas de otros actores, al tiempo que condiciona la inserción internacional del Estado en todas sus

dimensiones. Son las mismas falacias del realismo periférico las que conducen equivocadamente a presentar dicha estrategia como una condición *sine qua non* para reducir el nivel de confrontaciones externas.

En tal sentido, identificar estas falacias permite visualizar cabalmente los costos y riesgos que entraña el realismo periférico como estrategia de política exterior. Tal como se evidenció a lo largo de estas páginas, es preciso corregir las falacias referidas, en tanto que constituyen un velo que es necesario correr para poder avanzar hacia un cálculo costo-beneficio más sofisticado y genuino que el propuesto por Escudé en su teoría. El presente trabajo procura de este modo matizar y poner límites al diagnóstico del realismo periférico, así como también a algunas de sus propuestas.

La importancia respecto a abrir luz sobre estos aspectos se magnifica en momentos en donde los principios del realismo periférico —que parecían haber caído en desuso luego de la crisis de 2001—, vuelven a ser destacados, fundamentalmente por su propio autor, que reivindica su relevancia en un nuevo contexto internacional signado por el ascenso de China (Escudé, 2012), aunque, tal vez ahora, en una versión más *light* si se la compara con lo que fue su aplicación durante la década del noventa. En tal sentido, se entiende que el debate y la reflexión sobre este tipo de cuestiones teóricas es fundamental para no caer en determinismos simplistas a la hora de pensar el modelo de inserción internacional para un país como Argentina.

***... se considera saludable y conveniente para la política exterior de un Estado periférico con escasos recursos materiales, reducir el nivel de confrontaciones externas, sobre todo en aquellas cuestiones estratégicas vitales ligadas a la seguridad internacional. Sin embargo, adaptar los objetivos políticos de la política exterior a los de la potencia dominante constituye una propuesta excesiva y determinista.***





## Bibliografía

- BALDWIN, David (2002), "Power and International Relations", en Carlsnaes W. Risse-Kappen T., Simmons B., *Handbook of international relations*, London, SAGE publications Ltd, pp. 177-191.
- BERENSKOETTER, Félix (2007), "Thinking about power", en Berenskoetter, Félix y Williams, M. J., *Power in world politics*, New York, Routledge, pp. 1-22.
- CREUS, Nicolás (2011), "La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder", en Miranda, Roberto (Comp), *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Ediciones Pia, pp. 49-76.
- ESCUDE, Carlos (1983), *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina. 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- ESCUDE, Carlos (1986), *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- ESCUDE, Carlos (1992), *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- ESCUDE, Carlos (1995), *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- ESCUDE, Carlos (1999), *Estado del Mundo*, Buenos Aires, Ariel.
- ESCUDE, Carlos (2004), "A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global", *Agenda Internacional*, n°21, Buenos Aires, pp. 16-25.
- ESCUDE, Carlos (2011), *China y la inserción internacional de Argentina*, Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- ESCUDE, Carlos (2012), *Principios de Realismo Periférico. Una teoría Argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977), *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1988.
- LAVAGNA, Roberto (2011), *El desafío de la voluntad*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MIRANDA, Roberto (2003), *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones Pia.
- MORGENTHAU, Hans (1977), *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*, trad. Oswaldo Biato Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NYE, Joseph (2011), *The future of power*, New York, Public Affairs.

PUIG, Juan Carlos (1984) "Introducción", en Puig, Juan Carlos (comp), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

SCHMIDT, Brian (2007), "Realist conceptions of power", en Berenskoetter, Félix y Williams, M. J., *Power in world politics*, New York, Routledge, pp. 43-63.

SIMONOFF, Alejandro (2012), *Teorías en Movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

ZUBELZÚ, Graciela (2012), "Argentina pos-crisis: inserción y política exterior", *Jornada de Debate: La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos-default*, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.